

Service du Contrôle financier de la Ville de Genève

Identification

Type d'entité : Collectivité

Forme(s) autorisée(s) du nom : Service du Contrôle financier de la Ville de Genève

Autre(s) forme(s) du nom :
Service du Contrôle financier (1949-)
Contrôle financier (1945-1948)

Description

Dates d'existence :
1945-

Histoire

Une première volonté de contrôle

En novembre 1921, le Conseil administratif (CA) manifeste l'intention de charger le directeur de la Comptabilité centrale, M. Edouard Duckert, de vérifier les différentes caisses des services de l'administration municipale, mais ce projet ne se réalise pas dans l'immédiat. L'année suivante, le conseiller administratif délégué aux finances rappelle ce projet du Conseil administratif. Dans la discussion qui suit, la possibilité de confier ce contrôle à un agent extérieur à l'administration est avancée, puis écartée. Il est finalement convenu de confier, comme prévu, cette responsabilité au directeur de la Comptabilité centrale. Il faudra attendre une année de plus avant que le CA, dans sa séance du 2 novembre 1923, reprenne une nouvelle fois le dossier en main et confie effectivement cette mission à M. Duckert. Les instructions données à celui-ci restent cependant purement verbales et les contrôles semblent avoir été très épisodiques.

L'affaire des Pompes funèbres

Fin 1925, la Ville de Genève est secouée par une affaire de détournement de fonds aux Pompes funèbres. La presse s'en fait l'écho, le Conseil municipal pose des questions. On réalise que, contrairement à ce qu'on imaginait, le contrôle de la comptabilité interne au service était inexistant. En effet, le chef de service contrôlait parfois la caisse, mais sans faire

la moindre comparaison avec le contenu des livres de comptes. Le Conseil administratif décide alors de prendre des mesures pour assurer un contrôle des caisses et de la comptabilité des services de l'Administration municipale. L'idée de faire appel à une fiduciaire privée n'étant pas retenue, c'est le directeur de la Comptabilité centrale, M. Duckert, qui est chargé de cette mission. Le Conseil administratif agit avec rapidité pour remédier à cette situation. Dès le 26 février 1926, il édicte un règlement définissant les nouvelles responsabilités de contrôle qui échoient au directeur de la Comptabilité. Celui-ci doit prendre en charge le contrôle des comptabilités et des caisses de tous les services de l'administration. Il doit également examiner l'organisation de cette comptabilité et proposer des améliorations visant à en faciliter la vérification. Il est encore chargé d'effectuer des pointages périodiques, sans avertissement préalable, des opérations comptables, de la tenue des livres et des vérifications de caisses. Après chacune de ses interventions, il est censé faire un rapport au Conseil administratif.

Les débuts du contrôle interne

La question du contrôle interne de l'Administration municipale revient sur le devant de la scène en 1928 avec des problèmes à la Caisse des prêts sur gages. On rappelle alors les mesures qui ont été prises quelques années auparavant. On constate toutefois que l'emploi du temps du directeur de la Comptabilité centrale étant très chargé, les sondages qu'il opère ne sont peut-être pas assez nombreux. Néanmoins, l'idée de confier la mission de contrôle de l'administration à un organisme fiduciaire externe est à nouveau écartée.

La controverse à propos d'un contrôle interne ou externe agite de manière lancinante le Conseil administratif au cours des années suivantes. Ce dernier revient en effet sur la question en 1929, puis en 1931, et à nouveau en 1932. Bien que l'on se rende compte que le directeur de la Comptabilité centrale n'a pas la disponibilité nécessaire pour effectuer un contrôle de caisse pleinement satisfaisant, le recours à un contrôleur externe est à chaque fois repoussé. La situation est délicate, car confier ce contrôle à un "simple" employé est problématique à l'époque. En effet, soumettre des chefs de service au contrôle d'un subalterne pourrait être considéré comme injurieux pour ceux-ci. Désireux de ne pas froisser la susceptibilité de certains chefs de service, le Conseil administratif s'y refuse pendant longtemps. Cependant, le problème ne peut plus être ignoré, certaines caisses, notament celle du Service social, prenant de plus en plus d'importance alors que, du fait de la fusion des communes, le directeur de la Comptabilité centrale est de moins en moins disponible pour ce type de contrôle.

Un premier contrôleur permanent

Sans que l'on sache quand se passe exactement le changement de politique, la responsabilité du contrôle échoit finalement à un employé de la Comptabilité centrale vers 1933-1934. On apprend ainsi, en 1935, que M. Dupont s'occupe du contrôle des caisses et de la comptabilité des services de l'Administration municipale, du contrôle des coupons et obligations des emprunts municipaux, des portefeuilles des fonctions ainsi que de la Caisse de retraite des employés de la Ville. En

décembre 1935, le Conseil administratif émet l'intention de charger M. Dupont uniquement du « contrôle ». En plus de ses responsabilités permanentes, il arrive que le Conseil administratif confie à M. Dupont le contrôle d'une institution particulière. Ce dernier est suffisamment occupé pour que l'on renonce en 1936 à lui confier la tâche supplémentaire de contrôleur de la Caisse maladie de la Ville de Genève. Bien que M. Dupont passe tout son temps à des opérations de contrôle, il ne fait cependant que fonctionner « en tant que » contrôleur. Il ne recevra officiellement ce titre qu'en 1943. Dès lors, un poste de contrôleur apparaît au budget des Services financiers.

La Création du Contrôle financier

Cette activité de contrôle prenant un temps toujours plus considérable, on envisage dès 1943 de créer un véritable « Contrôle financier » à la Comptabilité générale, qui est alors un des éléments constituant les Services financiers. Ce « Contrôle financier » est finalement créé en 1945. La nouvelle entité, formée de deux postes, dépend alors hiérarchiquement des Services financiers.

Mais, dès 1946, les conseillers municipaux font savoir qu'il serait souhaitable que le Contrôle financier ne dépende pas d'un fonctionnaire (le chef des Services financiers) qu'il est censé contrôler. Il est alors proposé qu'il soit directement rattaché au conseiller administratif délégué aux Finances, comme c'est le cas à l'Etat de Genève et dans d'autres grandes villes suisses. La commission chargée d'examiner le budget réitère ces observations l'année suivante. Suite à ces demandes répétées, le Contrôle financier (CFI) obtient son autonomie en 1949. M. Louis Dupont en devient le premier Directeur. Le nouveau service, détaché de la Comptabilité générale, gagne également un poste, passant à trois employés.

Les premières années : 1945-1956

L'activité du Contrôle financier dans ces premières années diffère sans doute peu de celle des années précédentes. Suite à l'arrivée de la mécanisation à la Comptabilité générale en 1947, un nouveau système comptable entre en vigueur le 1er janvier 1948. Le Contrôle financier va s'occuper de moderniser la comptabilité des services par ce biais. La comptabilité du Service social et celle du Service des Abattoirs est mécanisée en 1949, celle des Pompes funèbres en 1950, et celle du Service des Loyers et redevances en 1951. Le Contrôle financier cherche donc à moderniser et à rationaliser l'organisation comptable des services, de façon à faciliter et à renforcer l'efficacité des contrôles.

Le contrôle des services donne lieu à un rapport envoyé au conseiller administratif ainsi qu'au chef du service concerné. On ne sait par contre rien sur la nature de ces contrôles et sur la manière dont ils sont effectués. Le CFI se livre à également à de nombreuses vérifications à partir des données de la Comptabilité générale récemment mécanisée.

Le Contrôle financier exerce aussi sa supervision à l'extérieur de l'Administration municipale, auprès des organismes subventionnés. A l'origine, ce contrôle n'est pas systématique. Mais à partir de 1952, les comptes de toutes les sociétés et groupements subventionnés ou au bénéfice d'un capital de garantie doivent être présentés. L'entrée en vigueur de cette

mesure ne va pas sans mal, certains bénéficiaires considérant cette exigence comme « une suspicion injustifiée à leur égard ».

Suite au départ de M. Louis Dupont en mai 1953, plusieurs directeurs vont rapidement se succéder à la tête du Service. Son successeur immédiat, M. Edmond Favre, ne fait que passer puisqu'il part en avril 1954 pour s'installer à son compte. M. Henri L. Rosset, nommé à sa suite, quitte ses fonctions en mai 1956. Après six mois sans chef, M. René Rahm prend la direction du Service en décembre 1956, et y restera jusqu'en 1970.

La direction de M. Rahm : 1956-1970

Durant cette période, les responsabilités du Service en terme de contrôle vont être largement étendues. En effet, c'est en 1957 qu'est mené le premier inventaire du matériel et mobilier de bureau de l'Administration municipale. En 1962, on décide que le CFI se chargera dorénavant de fixer la valeur de tout le matériel revendu par l'Administration municipale. En 1966, le Contrôle financier reçoit la responsabilité de vérifier toutes les factures de plus de deux cents francs, y compris celles concernant l'achat de matériel. Suite à cette décision, le Contrôle effectue en 1967 le premier pointage systématique des factures, mandats de paiement et virement des différents services de l'Administration, ce qui représente une masse d'environ 36'000 documents.

L'attention que commence à porter la Commission des finances au Contrôle financier dans la seconde partie des années soixante est révélatrice de l'importance désormais prise par celui-ci. Cette période est marquée par la lutte de la Commission des finances désireuse de pouvoir librement auditionner le directeur du Contrôle financier. Réticent dans un premier temps, le Conseil administratif finira par accepter la demande de la Commission. Un nouveau règlement du CFI est alors adopté en 1968. Celui-ci donne toute la latitude nécessaire au directeur du Contrôle financier pour s'exprimer devant la Commission des finances sans avoir besoin d'en référer au chef du Département des finances. Le Contrôle financier est désormais bien ancré dans les moeurs de l'Administration municipale, puisqu'à la même époque on se réjouit de voir que les directeurs et chefs de service prennent l'habitude de questionner le CFI lorsque quelque chose ne parait pas clair au niveau comptable.

M. René Rahm quitte le Service en 1970. M. Eugène Walashek lui succède en 1971. Il restera directeur jusqu'en 1980.

La direction de M. Walashek : 1970-1980

Durant les années septante, l'intérêt que la Commission des finances porte au Contrôle des finances ne faiblit pas, bien au contraire. Cela n'est guère étonnant, puisque le début de la décennie est marqué par une grande activité de rationalisation de l'Administration municipale avec les études de la SORA et la création de la CORA. Le Contrôle financier est alors à la fois partie prenante et sujet de ces discussions. D'autre part, au niveau fédéral, le contrôle financier est aussi d'actualité avec l'élaboration d'un projet de loi sur le Contrôle fédéral des finances alors que l'Affaire des mirages (1964) est encore dans tous les esprits. La Commission des finances insiste pour obtenir une définition plus précise de la mission du CFI.

Dans le même temps, elle désirerait profiter de cette redéfinition pour accroître son contrôle sur le CFI. Son voeu est de faire du CFI un instrument au service conjoint du Conseil administratif et de la Commission des finances.

Le Contrôle financier revient donc souvent sur la liste des doléances de la Commission des finances auprès du Conseil administratif. Dès le début des années septante, la Commission des finances demande avec insistance que le CFI lui remette un rapport annuel. En fait, la Commission semble craindre que, rattaché administrativement au conseiller administratif délégué aux Finances, le CFI ne puisse effectuer correctement son travail. Le contrôleur dépendant du contrôlé, certaines choses pourraient être cachées aux membres de la Commission des finances. Déchiré entre le Conseil administratif et la Commission des finances, le Contrôle financier se retrouve dès lors dans une situation difficile.

La réorganisation du Contrôle financier à la fin des années 1970

La fin des années septante est marquée par un détournement de fonds au Service des sports qui va faire grand bruit. L'affaire finit au tribunal et la presse s'en empare. L'enquête interne n'épargne pas non plus le Contrôle financier dont les procédures ne sont plus considérées comme adaptées aux besoins d'une administration moderne.

Le détournement est découvert au mois de janvier 1978. Dans les trois mois qui suivent cette découverte, un nouveau règlement du Contrôle financier est élaboré. Contrairement au précédent, qui était plus flou dans sa formulation, cette nouvelle version définit beaucoup plus clairement la mission et les procédures du Service. Le nouveau règlement est élaboré avec l'aide de collaborateurs du Contrôle financier et des Services financiers. Il est rapidement adopté par le Conseil administratif et entre en vigueur dans le courant de l'été 1978. Il n'est cependant considéré que comme temporaire, en attendant qu'un règlement permanent soit proposé.

La suite des opérations prévoit qu'un expert extérieur à l'administration soit engagé pour passer en revue l'ensemble des pratiques comptables de la Ville, ainsi que l'organisation du Contrôle financier. La situation interne devra être appréciée en comparaison avec ce qui se fait dans d'autres administrations, tant privées que publiques. A partir de ces études, l'expert pourra élaborer un règlement définitif pour le Contrôle financier, proposer une nouvelle organisation adaptée aux besoins d'une administration moderne et élaborer un manuel de révision explicitant les procédures générales et spécifiques aux services de l'Administration municipale.

La candidature de M. Philippe Aegerter est alors retenue pour effectuer cette mission. Il entre en fonction en tant qu'assistant à la direction du Contrôle financier le 1er janvier 1979. Sachant que le directeur du Contrôle financier, M. Walaschek, s'apprête alors à partir à la retraite, il est d'emblée envisagé que M. Aegerter puisse le remplacer à la tête du Service.

Le Contrôle financier est réorganisé dans le courant de l'année 1980. Un règlement définitif, abrogeant celui de 1978, entre en vigueur en octobre 1980. Le 31 janvier 1981, M. Philippe Aegerter succède à M. Walashek à la tête du Contrôle financier.

La période 1980-2000

A partir du début des années quatre-vingts, les informations à propos du Contrôle financier deviennent de plus en plus succinctes. Il arrive même que le Service ne soit même plus mentionné dans le Compte-rendu administratif du Conseil administratif. Dans ces conditions, il devient difficile d'en fournir un historique détaillé. Nous avons toutefois tenté de mettre en évidence quelques points de repères.

En 1986, M. Philippe Aegerter est appelé à prendre la tête du Département des Affaires sociales, des écoles et des Parcs. M. René Burri, jusqu'alors sous-directeur, lui succède le 1er mai 1986.

A la fin des années quatre-vingts, le service est confronté à quelques difficultés de recrutement. En effet, il y a alors une forte demande pour des réviseurs qualifiés sur le marché. Le Contrôle financier fait donc de plus en plus régulièrement appel à des fiduciaires de la place pour seconder ses réviseurs dans leur travail.

En 1987, quelques députés déposent une motion demandant que la possibilité de convoquer le directeur du CFI ne soit plus seulement réservée à la Commission des finances, mais également offerte à toutes les commissions. La situation actuelle étant jugée satisfaisante, la motion est finalement rejetée. Durant la même année, le service devient également membre de l'Association suisse de révision interne (ASRI).

Le 30 novembre 1994, M. René Burri part à la retraite et Mme Françoise Sapin le remplace à la tête du Service. Elle quittera la direction du Service au cours de l'été 1999.

Sans chef à sa tête et manquant de personnel, la direction du Contrôle financier est alors confiée à une société fiduciaire. C'est M. J.-L. Clerc, associé de la société fiduciaire Ernst and Young, qui va assurer l'intérim à la tête du Service entre le 1er juillet 1999 et le 28 février 2000. M. André Levrier-Ferrolliet reprend la direction du Service à partir du 1er mars 2000.

Zones géographiques

Genève (Suisse)

Statut juridique

Organe administratif public

Fonctions et activités

Les activités du Contrôle financier sont nombreuses et ont passablement varié au cours du temps. D'une manière générale on peut cependant dire qu'il s'agit d'une fonction d'audit interne.

La difficulté à donner une vision claire de ces activités vient du fait que la mission du CFI est définie à partir de plusieurs sources. La première de ces sources est le règlement du Service. Mais la mission du CFI ne s'y trouve pas entièrement définie. Certains aspects complémentaires de cette mission n'apparaissent en effet qu'à la lecture du Manuel d'instructions administratives (MIAM) et des Directives de gestion administratives (DGA).

A partir de ces documents, il est possible de définir une quinzaine d'activités, toutes de contrôle (à l'exception de la dissolution des sociétés immobilières), qui découlent de l'application de la «mission » du CFI. Ces activités sont les suivantes : le contrôle du bilan de la Ville de Genève, le contrôle des services de l'Administration municipale, le contrôle des organismes subventionnés, le contrôle des fermages de la Ville de Genève, le contrôle de la gestion hôtelière de la Ville de Genève (Hôtel Métropole notamment), la révision informatique, le contrôle des mandats de l'administration, le contrôle des inventaires et des ventes de matériel et de véhicules, le contrôle des comptes annuels de la Caisse d'assurance du personnel (CAP), le contrôle des comptes annuels de la Caisse maladie de la Ville de Genève et SIG (remise à l'assurance Concordia en 1991), le contrôle des droits de superficie. Enfin, le Contrôle financier participe également à divers groupes de travail de l'administration et il s'est parfois occupé de la dissolution de certaines sociétés immobilières.

Le service du Contrôle financier a progressivement recentré ses activités sur le contrôle du bilan de la Ville de Genève et le contrôle des services. Le contrôle des comptes de la Ville de Genève, de plus en plus fouillé, l'occupe désormais quasiment à plein temps entre les mois de janvier et mai.

Par conséquent, certaines activités annexes du CFI ont été progressivement abandonnées ou transférées. L'inventaire du matériel n'est plus du ressort du CFI. Chaque service est désormais responsable de tenir à jour la liste de ses équipements. Le contrôle des mandats à également été transféré, chaque service étant responsable de ses factures. La Caisse maladie a rejoint l'assurance Concordia en 1991, le CFI n'a donc plus à s'en occuper. Le Service a également abandonné toute responsabilité dans le contrôle de la Caisse d'assurance du personnel (CAP). Le poste de réviseur informatique a été supprimé. Le CFI fait appel à des experts extérieurs lorsque ce type d'expertise est nécessaire. Le contrôle des fermages a été transféré à la Gérance immobilière municipale (GIM) et le contrôle des subventionnés aux services subventionnants. Les interventions du CFI dans ces deux derniers cas relèvent désormais de l'exceptionnel.

Il y a donc une volonté de responsabiliser les services de l'Administration. Le CFI se borne à vérifier que ces services disposent des moyens techniques et du savoir faire nécessaire pour assurer eux-mêmes le contrôle dans de bonnes conditions. Les interventions du Contrôle financier dans les services sont désormais qualifiées d'audit, et non plus de contrôle interne.

Textes de référence

Règlement du Contrôle financier de la Ville de Genève du 23 avril 1968 (abrogé).

Règlement du Contrôle financier de la Ville de Genève du 27 juin 1978 (abrogé).

Règlement du Service du Contrôle financier de la Ville de Genève du 7 octobre 1980 (LC 21 191).

Organisation interne

De 1985 à 1997, le Contrôle financier est rattaché au Département des finances et de l'administration générale. Depuis 1998, suite à la réorganisation de gestion effectuée par le Conseil administratif, le Service est détaché de cette structure pour intégrer le Département Autorités, et dépendre ainsi directement du Conseil administratif. Dirigé par un directeur, un sous-directeur et un adjoint de direction, le Contrôle financier est composé depuis 2003 de huit réviseurs et d'une secrétaire; l'organistion du Service demeure relativement stable depuis lors. Les membres du Contrôle sont tous assermentés.

L'organisation du Service a pourtant connu une importante variation au fil de son développement. A sa création en 1945, le Contrôle financier, qui n'est alors qu'une simple cellule des services financiers, est constitué de deux postes. Lorsqu'il devient officiellement un service en 1949, il est constitué de trois postes. Son chef reçoit le titre de "directeur".

L'effectif va progressivement augmenter. Un poste de sous-chef de service, qui sera plus tard transformé en directeur adjoint, est créé dans les années soixante. L'effectif se stabilise autour de la dizaine de collaborateurs au milieu des années quatre-vingts. Le Service a autrefois contenu une section technique ainsi qu'un poste de réviseur informatique, introduit au début des années 1980 puis supprimé par la suite.

Les chefs de service du Contrôle financier sont, depuis 1949 :

Louis Dupont de 1949 à mai 1953

Edmond Favre de 1953 à avril 1954

Henri L. Rosset de 1954 à mai 1956

René Rahm de décembre 1956 à 1970

Eugène Walaschek de 1971 à 1980

Philippe Aegerter de 1981 à 1986

René Burri de 1987 à 1994

Françoise Sapin de 1995 à 1999

André Lévrier-Ferrolliet dès 2000

Contexte général

Du fait du rôle central du Contrôle financier, son histoire a croisé celle de tous les organismes ayant mené des projets de rationalisation ou de grande envergure au sein de l'Administration municipale. En effet, le CFI a été amené à collaborer au cours de son existence avec la Commission d'organisation et de rationalisation administrative (CORA), la Commissioin d'organisation et d'informatique (CORI) ou encore la Commission informatique de la Ville de Genève (CIV). On constate également que de nombreux membres du CFI ont été appelés à de hautes responsabilités dans l'Administration municipale par la suite.

Contrôle de la description

Code d'identification : CH.AVG.130

Code d'identification du service : CH-001140-3 Archives de la Ville de Genève

Règles ou conventions :
Notice établie conformément à la norme internationale sur les notices d’autorité utilisées pour les archives relatives aux collectivités, aux personnes ou aux familles (2e édition, 2004) (ISAAR(CPF))

Forme autorisée du nom établie par les Archives de la Ville (AVG)

Statut (Niveau d'élaboration) : Notice publiée

Etat de la notice : Notice nouvelle

Niveau de détail : Notice d'autorité complète

Date de création, de révision ou de destruction :

Décembre 2007. Création : Emmanuel Ducry

Langue et écriture : Français (Suisse)

Sources

Ordre de service n° 22 du 9 mars 1926.

Règlement du Service du Contrôle financier de la Ville de Genève du 24 avril 1968.

Le Règlement du Service du Contrôle financier de la Ville de Genève du 7 octobre 1980 (LC 21 191).

Budget de la Ville de Genève (1920-2000).

Comptes rendus de l'administration municipale (1945-2000).

Mémorial du Conseil municipal (1920-2000).

Les Procès-verbaux des séances du Conseil administratif (1920-2000).

Fonds du Contrôle financier, rapports de contrôle (AVG.130.B).

Ressource(s) documentaire(s)

Ressource documentaire 1

Identification : Contrôle financier

Cote : CH AVG 130

Type de ressource associée : Fonds d'archives

Nature de la relation : Producteur

Dates des ressources associées : 1956-2001